

Proc. TC-033.434/2011-5
Tomada de Contas Especial

Parecer

O débito atribuído nesta Tomada de Contas Especial à responsabilidade de gestores do Município de Icó/CE do ano de 2009 – Senhores Gildomar Ferreira Gonçalves (ex-Secretário de Educação a partir de 24.03.2009) e Fernando Cavalcante Nascimento (Secretário de Educação a partir de 01.06.2009) –, solidariamente com a empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., refere-se ao suposto superfaturamento de preços ocorrido na prestação de serviços de transporte escolar para os alunos dos ensinos fundamental e médio da rede pública municipal no período de abril a dezembro de 2009.

2. O somatório nominal da dívida é de R\$ 31.882,13, cujo cálculo se fez pela diferença entre o total de pagamentos recebidos pela empresa Transmaster nos serviços de transporte escolar dos alunos no mencionado período (R\$ 776.200,22) e o valor total por ela pago, mediante subcontratação integral da prestação de serviços, a transportadores autônomos (R\$ 622.006,48), aplicando-se-lhe, ainda, a proporção de 21% representativa dos recursos públicos federais pertencentes ao Programa Nacional de Transporte Escolar/PNATE (metodologia à peça 1, p. 36-40, do TC-028.087/2010-0, apenso).

3. De início, lembre-se que a prestação dos serviços de transporte escolar decorreu do Pregão Presencial n.º 20.04.03/2009, firmando-se o respectivo contrato com a licitante vencedora, Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., no valor de R\$ 2.404.480,32, em 22.05.2009. Segundo os cálculos realizados na fase de auditoria no TC-028.087/2010-0, o débito corresponderia a um superfaturamento de 24,79%, expresso pela diferença a maior entre R\$ 776.200,22 (pagamentos recebidos pela empresa contratada) e R\$ 622.006,48 (valores pagos pela empresa na subcontratação integral).

4. Nesse caso, com as devidas escusas à Unidade Técnica, não compartilhamos do entendimento de configuração de débito, ante à ausência de comprovação de sobrepreço na fase licitatória ou de superfaturamento de preços na liquidação das despesas.

5. De fato, regra geral, o pressuposto para a configuração de débito na vertente de sobrepreço ou superfaturamento de despesas consiste numa diferença a maior entre os valores de serviços cotados na licitação ou pagos na prestação contratual e o parâmetro representativo de preços vigentes ou correntes de mercado para os mesmos serviços, a qual redundaria em benefício financeiro indevido à empresa executora da avença em virtude da margem inaceitável de variação de preços em detrimento dos cofres públicos.

6. A verificação da compatibilidade de valores de serviços com os preços vigentes ou correntes de mercado é uma providência que se extrai de diversas passagens do texto da Lei n.º 8.666/93, a exemplo dos arts. 15, § 6.º, 24, incisos VIII, X, XX e XIII, 43, inciso IV, 44, § 3.º, e 48, inciso II, pode-se dizer como um padrão de referência aplicável, entre outras hipóteses, ao julgamento de propostas de preços ou à dispensa de licitações e à liquidação de despesas em contratos.

7. Contudo, no caso concreto destes autos, a diferença de valores reputada como sobrepreço ou superfaturamento não está referenciada a uma cotação que represente os preços de mercado para os serviços de transporte escolar na época, mas ao valor pago pela empresa contratada nas subcontratações que realizou. Além disso, antes, em primeiro plano, sobressai a irregularidade dos gestores municipais em permitir a subcontratação integral do contrato, situação que, bem apontada nos autos como vedada no regime de contratação pública, constou das audiências dos agentes responsáveis.

8. Assim, a despeito da referida irregularidade na parte fiscalizatória da execução contratual, não se poderia atribuir a condição de débito por superfaturamento à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. Em tese, entende-se que a subcontratação parcial de serviços tem por pressuposto a transferência da prestação de serviços a terceiros sob condições de preços vantajosas para a empresa contratada originária, a par de que sobre esta recai e subsiste a responsabilidade pela execução contratual perante a instância contratante. Recaem também

sobre a contratada originária as despesas de gerenciamento das atividades do contrato e outros encargos incidentes direta ou eventualmente na execução contratual, cujos valores integram a cotação dos preços na licitação, a exemplo de tributos, seguros e encargos sociais, trabalhistas e previdenciários, conforme previsão expressa no item 4.2.1 do edital do Pregão Presencial n.º 20.04.03/2009 e nos itens 10.9 e 10.10 do respectivo contrato (peça 11, p. 22, e peça 18, p. 41 e 43, do TC-028.087/2010-0).

9. Isso implica concluir, portanto, que, uma vez legítima a diferença de valores oriunda da subcontratação do objeto da prestação, exsurge incerteza quanto à efetiva margem de variação de preços em relação aos vigentes ou correntes de mercado à época para que se possa avaliar se há alguma discrepância expressiva. Mesmo que se pudesse aventar a possibilidade de adotar uma avaliação estimativa para o débito com fundamento nas disposições do art. 210, § 1.º, inciso II, do Regimento Interno/TCU, o procedimento resultaria insuscetível de concretização na situação vertente ante a indisponibilidade, nos autos, de meios confiáveis para avaliar os preços de mercado dos serviços de transporte escolar.

10. Sob outra perspectiva, seria também contrário à economia processual e à racionalidade administrativa dar continuidade ao processo para avaliar os preços de mercado dos serviços à época, haja vista que a importância de R\$ 31.882,13, anteriormente considerada débito, representa cerca de 1,3% do valor total do contrato ou 4,1% da porção de serviços coberta com recursos do PNATE.

11. Por fim, insubsistente a vertente de débito por falta de comprovação nos autos, deve-se excluir da relação jurídica processual a responsabilidade da empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda. Quanto às demais questões tratadas, permanecem os atos de gestão irregulares que constaram das audiências dos gestores, conforme exames realizados pela Unidade Técnica, estendendo-se, contudo, aos respectivos gestores, por tratar-se de processo de Tomada de Contas Especial, o julgamento de irregularidade das contas.

12. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 26/27), por que sejam adotadas as seguintes:

a) com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei n.º 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Senhores Gildomar Ferreira Gonçalves, Fernando Cavalcante do Nascimento e Marcos Eugênio Leite Guimarães Nunes e da Senhora Zuila Maria Maciel Melo Peixoto, aplicando-se-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da referida lei, em virtude da prática dos atos de gestão que constaram das audiências dos responsáveis; e

b) excluir da relação jurídica processual a responsabilidade da empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., ante a insubsistência do débito.

Ministério Público, 7 de maio de 2013.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral